

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 151 del 10 febbraio 2015

**Autorizzazione a proporre ricorso per declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398 lett. a), b) e c), 431, 432, 433, 434, 414, 556, 609, 611, 612, 629, lett. b), 632, 633 e 359 della legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)" pubblicata nella Gazz. Uff. 29 dicembre 2014, n. 300, S.O.**

[Affari legali e contenzioso]

Note per la trasparenza:
Si tratta di autorizzare l'impugnazione da parte della Regione del Veneto di norme di legge statale lesive delle prerogative regionali.

Il Presidente, dott. Luca Zaia, riferisce quanto segue.

Con la legge n. 23 dicembre 2014 n. 190 recante: "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*", pubblicata nella G.U. n. 300 del 29 dicembre 2014 - Suppl. Ordinario n. 99, sono state emanate disposizioni che si ritengono essere lesive delle potestà costituzionalmente garantite alla Regione.

Segnatamente risultano lesive le disposizioni contenute nelle disposizioni di seguito specificate per i motivi sinteticamente indicati in relazione a ciascuno di essi.

In via preliminare va ricordato che con la DGR n. 1322 del 28.07.2014, la Giunta regionale aveva autorizzato la proposizione del ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale nei confronti, oltre che di altre disposizioni, del comma 6 dell'art. 46 del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Nella predetta delibera era stato oggetto di impugnazione il criterio stabilito, in caso di mancata intesa, dal suddetto comma 6 dell'art. 46 per le modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 8, comma 4, dello stesso Decreto Legge n. 66/2014. In quel contesto fu autorizzata la impugnativa per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma, 119 e 120 della Costituzione. Con la DGR n. 2470 del 23 dicembre 2014 la Giunta regionale aveva poi autorizzato la proposizione del ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale nei confronti, oltre che di altre disposizioni, delle modifiche attuate allo stesso comma 6 dell'art. 46 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, da parte dell'art. 42 comma 1 del Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133 come convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, che ha anticipato in modo arbitrario e irragionevole, senza peraltro che esistesse alcun reale presupposto di necessità e urgenza, dal 31 ottobre al 31 settembre 2014, il termine per il raggiungimento dell'intesa in relazione agli anni successivi al 2014. In quel contesto fu autorizzata la impugnativa per violazione degli articoli 3, 97, 117, III comma, 119 Costituzione e per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Costituzione.

L'art.1, comma 359, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, riduce di 8,9 milioni di euro per l'anno 2015 e di 10 milioni di euro a decorrere dal 2016 l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 13, comma 12, della legge n. 67 del 1988, finalizzata al finanziamento, per capitale e interessi, dei mutui che sono autorizzati a contrarre le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa. In questi termini la disposizione riduce il contributo statale per gli ammortamenti dei mutui per investimenti in infrastrutture ferroviarie e pertanto risulta applicabile anche a investimenti già effettuati dalla Regione. La norma pertanto determina una lesione degli art 3, anche in relazione al legittimo affidamento, e 97 della Costituzione che ridonda in una lesione, anche diretta, delle competenze regionali di cui agli art.117, III e IV comma, e 118 Cost. nonché dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost.e del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Cost.

L'art. 1, comma 398, lettere a) e b) della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha disposto l'ulteriore modifica dell'art. 46, comma 6 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Per effetto di queste modifiche alle Regioni a statuto ordinario, oltre al contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014, viene imposto un contributo di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, estendendo quindi di un ulteriore anno il periodo triennale originariamente stabilito dalle disposizioni del menzionato articolo 46.

Tali disposizioni, oltre che per il carattere meramente lineare del taglio, si pongono in contrasto con gli artt. 3, 117, II, III e IV comma, 118 e 119 Cost., anche alla luce dell'orientamento manifestato dalla Corte Costituzionale che, fra l'altro, nella sentenza n. 193 del 2013, ha stabilito il carattere necessariamente transitorio delle misure di contenimento della spesa. E' quindi precluso l'impiego di una tecnica normativa elusiva di tale transitorietà, che, attraverso la arbitraria e irragionevole proroga del termine, leda l'autonomia finanziaria regionale. Viene inoltre lesa il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. sia perché i termini dell'intesa, in relazione all'annualità aggiunta, risultano già conclusi, sia perché non è avvenuto alcun coinvolgimento della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica di cui al d.lgs. n. 68 del 2011.

Inoltre, la lettera c) dello stesso comma 398 dell'art.1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 ha incrementato il suddetto contributo di 3.452 milioni di euro annui, stabilendo che, qualora non venga raggiunta un'intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, tale ulteriore contributo sia ripartito tra le Regioni tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente, e considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. In via correlata il comma 414 dello stesso art.1 prevede che le Regioni assicurino comunque il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, sebbene eventualmente rideterminato ai sensi del comma 398, e il comma 556 prevede l'eventuale rideterminazione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato.

Questa determinazione ha quindi respinto la proposta di emendamento trasmessa dalla Regioni che chiedeva che il criterio di riparto fosse invece determinato tenendo conto dei costi standard.

Ciascuna di tali disposizioni e il loro effetto combinato risultano in contrasto con gli artt. 3, 32, 97, 117, II, III e IV comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in considerazione della modalità con cui viene individuato il criterio di riparto che non considera né i costi standard di cui al d.lgs. n. 68 del 2011 né prevede, in violazione del principio di leale collaborazione, alcun coinvolgimento della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica di cui allo stesso d.lgs. n. 68 del 2011. Tali disposizioni impongono quindi a carico delle Regioni un contributo sproporzionato, irrazionale e irragionevole, discriminatorio verso le regioni efficienti, contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, lesivo dei criteri perequativi stabiliti dalla Costituzione e dei criteri di finanziamento dei livelli essenziali in materia di tutela della salute, ridondando in tal modo in una decisa violazione dell'autonomia regionale.

L'art. 1, comma 431 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 statuisce che *"Al fine della predisposizione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, di seguito denominato «Piano», i comuni elaborano progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. Entro il 30 giugno 2015, i comuni interessati trasmettono i progetti di cui al precedente periodo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo le modalità e la procedura stabilite con apposito bando, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge"*

A norma del successivo comma 432 si prevede la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Comitato per la valutazione dei progetti di riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, composto da due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui uno con funzioni di presidente, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, nonché da un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri per gli affari regionali, le autonomie e lo sport e per la programmazione e il coordinamento della politica economica, dell'Agenzia del demanio e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani.

I successivi commi 433 e 434 definiscono, sotto il profilo operativo, decisionale e finanziario, il dispiegarsi del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, istituendo peraltro un Fondo statale a destinazione vincolata.

Tali disposizioni non prevedendo che un coinvolgimento assolutamente marginale delle Regioni in un ambito materiale collidente e capace di incidere in modo rilevante sulle competenze regionali in materia, tra le altre, di governo del territorio, turismo e assistenza sociale determinano una lesione dell'art. 117, commi 3 e 4, e dell'art. 118, per violazione dei criteri di allocazione delle funzioni amministrative così come delineati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, dell'art.119, laddove istituiscono un fondo statale a destinazione vincolata, nonché dell'art. 120 Cost, per violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 1, comma 609, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 prevede, al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in materia di servizi pubblici locali, che gli enti locali partecipino obbligatoriamente ai relativi enti di governo. Qualora gli enti locali non aderiscano entro il 1° marzo 2015 o entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo, è previsto il potere sostitutivo del presidente della Regione.

Con ciò si rafforza l'obbligo di istituire ambiti ottimali per la gestione dei servizi pubblici locali, il che se in astratto pare legittimo e proficuo, in concreto risulta violare l'autonomia organizzatoria, anche statutaria, garantita alla regione in materie di propria competenza e si pone in aperta contraddizione con il comma 90 dell'art.1 della legge 56 del 2014, ove sono previsti meccanismi premiali per le regioni che aboliscono enti intermedi.

La disposizione, invero, prevede una norma di salvaguardia per cui resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Ma ciò non evita che il comma in parola appaia del tutto irragionevole e contraddittorio, così configurando un vizio di ragionevolezza lesivo delle prerogative regionali per violazione degli art 3, 97, la cui lesione ridonda nella violazione, anche diretta, delle competenze regionali, nonché degli artt. 117 commi 3 e 4, 118 e 123 della Costituzione, nonché dell'art. 3, comma 2, dello Statuto della regione Veneto

L'art. 1, comma 611 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 prevede che *"Al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:*

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;*
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;*
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;*
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni."*

Nel comma successivo si sancisce che i presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle Province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata.

Tali disposizioni, pur essendo dirette a configurare un processo di razionalizzazione del sistema delle società partecipate in astratto senz'altro condivisibile, non considerano in concreto quanto già attuato in tale senso, e con maggiore determinazione, dalla regione Veneto; incidono pertanto sull'autonomia organizzatoria regionale e impongono nuovi e irragionevoli adempimenti, senza prevedere alcuna forma di partecipazione delle Regioni stesse; risultano pertanto violative degli artt. 3 e 97 per violazione del canone di buon andamento della pubblica amministrazione, con riflessi sulle competenze regionali, nonché degli artt. 117, III e IV comma, 118, 119 e 120 della Cost, sotto forma, in quest'ultimo caso, di elusione del principio di leale collaborazione.

L'art. 1, comma 629, lett. b) della legge 23 dicembre 2014, n. 190, modificando il D.P.R. 633 del 1972, introduce il meccanismo del cd. split payment, imponendo anche alla Regione e agli altri enti del sistema regionale (ad esempio le aziende sanitarie locali) di versare l'Iva non più al proprio fornitore ma direttamente allo Stato. La norma è stata adottata disponendone l'entrata in vigore dal 1 gennaio 2015 senza l'assenso del Consiglio dell'Unione Europea. Il successivo comma 632, infatti, dispone: *"nelle more del rilascio, ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE, della misura di deroga da parte del Consiglio dell'Unione europea, trovano comunque applicazione per le operazioni per le quali l'imposta sul valore aggiunto è esigibile a partire dal 1° gennaio 2015"*. Il successivo periodo del comma 632 poi dispone: *"In caso di mancato rilascio delle suddette misure di deroga, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro il 30 giugno 2015, l'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché l'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante, di cui all'allegato I al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, sono aumentate in misura tale da determinare maggiori entrate nette non inferiori a 1.716 milioni di euro a decorrere dal 2015; il provvedimento e' efficace dalla data di pubblicazione nel sito internet dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli"*. Il comma 633 poi dispone una sanzione amministrativa per omessi o tardivi versamenti.

In questi termini si impone fin da subito, in violazione di quanto dispone l'art. 395 della direttiva 2006/112/CE che non autorizza l'immediata applicabilità della misura derogatoria senza il preventivo consenso delle autorità europee, alle Regioni e agli enti del sistema regionale un irragionevole onere e costo di adeguamento dei sistemi informativi relativi alla gestione amministrativo contabile destinato a rivelarsi inutile qualora non avvenga il rilascio delle suddette misure di deroga da parte delle autorità europee. Inoltre, poiché in diverse situazioni la Regione, così come gli enti del sistema regionale, non potranno più compensare l'Iva sugli acquisti con quella sulle vendite e dovranno chiederne il rimborso allo Stato sostenendone l'onere, si determina un'ulteriore lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

Le menzionate disposizioni si pongono quindi in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, I comma della Costituzione la cui lesione di riflette sull'autonomia regionale, peraltro anche direttamente violata, in relazione agli articoli 118 e 119 Cost.

Quanto sopra premesso, si ritiene di autorizzare il Presidente della Giunta regionale a promuovere ricorso in via principale avanti la Corte costituzionale, a difesa delle prerogative riconosciute dalla Costituzione alla Regione ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 359, 398 lett. a), b) e c), 431, 432, 433, 434, 414, 556, 609, 611, 612, 629, lett. b), 632, 633 della legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)" pubblicata nella Gazz. Uff. 29 dicembre 2014, n. 300, S.O. n. 99 per violazione degli art. 3, 32, 97, 117, commi 1, 2, 3 e 4, 118, 119, 120 e 123 della Costituzione della Repubblica italiana.

Con riguardo ai commi 398 lett. a), b) e c), 414, 556, nonché 629, lett. b), 632, 633 si ritiene opportuno proporre nelle more del giudizio di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni, istanza di sospensione degli effetti delle norme statali impugnate, ai sensi dell'art. 35 della L. n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della L. n. 131/2003, che tanto consente in presenza di un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini, in quanto l'applicazione dei commi 398 lett. a), b) e c), 414, 556, data l'entità delle misure di contenimento della spesa regionale, comporta il sostanziale azzeramento della spesa extra sanitaria per beni e servizi delle Regioni o la messa a repentaglio dell'adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritto alla salute; mentre l'applicazione dei commi 629, lett. b), 632, 633 comporta un inutile costo di aggiornamento dei sistemi informativi e contabili a carico del sistema regionale, con ricadute sui tempi di pagamento alle imprese.

Il patrocinio della Regione Veneto, ai sensi dell'articolo 4, comma 3 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 24, è affidato anche disgiuntamente tra loro, all'avv. Ezio Zanon, Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, all'avv. prof. Luca Antonini del Foro di Milano e all'avv. Luigi Manzi del foro di Roma, eleggendo il domicilio presso lo Studio legale di quest'ultimo, in Roma, via Confalonieri n. 5.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale, il seguente provvedimento.

#### LA GIUNTA REGIONALE

uditore il relatore, il quale dà atto che la Struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale;

- visto l'art. 2, comma 2, lett. m) l.r. 31.12.2012, n. 54;
- vista la legge regionale 16 agosto 2001, n. 24
- vista la dgr n. 2472 del 23 dicembre 2014;

delibera

1. di autorizzare il Presidente pro tempore della Giunta regionale, per le motivazioni e secondo quanto esposto nelle premesse, a proporre ricorso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 359, 398 lett. a), b) e c), 431, 432, 433, 434, 414, 556, 609, 611, 612, 629, lett. b), 632, 633 della legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)" pubblicata nella Gazz. Uff. 29 dicembre 2014, n. 300, S.O. n. 99 per violazione degli art. 3, 32, 97, 117, commi 1, 2, 3 e 4, 118, 119, 120 e 123 della Costituzione della Repubblica italiana, con contestuale presentazione di istanza di sospensione dei commi 398 lett. a), b) e c), 414, 556, 629, lett. b), 632, 633 per i motivi in narrativa dedotti;

2. di affidare il patrocinio della Regione del Veneto, ai sensi dell'articolo 4, comma 3 della legge regionale 16 agosto 2001, n. 24, anche disgiuntamente tra loro all'avv. Ezio Zanon Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, all'avv. prof. Luca Antonini del Foro di Milano e all'avv. Luigi Manzi del foro di Roma, eleggendo il domicilio presso lo Studio legale di quest'ultimo, in Roma, via Confalonieri n. 5;

3. di dare atto che le spese di patrocinio previste nel presente provvedimento sono determinabili secondo quanto previsto dall'art. 2230 del codice civile e dall'art. 9 del D.L. 24 gennaio 2012 e saranno impegnate con separato provvedimento dell'Avvocato Coordinatore;
4. di dare atto che la spesa di cui al presente provvedimento non rientra nelle tipologie soggette a limitazioni ai sensi della L.R. 1/2011;
5. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino ufficiale della Regione.